

Представительное правление есть инструмент,
на котором могут играть только превосходные музыканты,
потому что инструмент этот труден и капризен.
К. Меттерних

Глава 21. Федеральное Собрание Российской ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Из истории российского парламентаризма

Появление в России профессионального, постоянно действующего представительного и законодательного органа явилось итогом длительного и противоречивого исторического развития института народного представительства. Отдельные элементы народного представительства существовали в Киевской Руси, Великом Новгороде и Московском государстве. Однако первой попыткой учредить регулярные представительные органы считается созыв в 1550 г. Земского собора, принявшего Судебник.

В XVI—XVII вв. (в годы правления Ивана IV, Федора I, Бориса Годунова, в период Смуты, а также при первых Романовых — Михаиле и Алексее) в России формируются и действуют органы сословного представительства — Боярские думы, Земские соборы. В условиях укреплявшегося самодержавия они выполняли функции представительства общественных сил и отражали специфические местные интересы.

К концу XVII столетия самодержавная власть окончательно берет верх, и институт Земских соборов (равно как и церковных) ликвидируется, но остается в народной памяти и вплоть до начала XX в. (до формирования первой выборной Думы) выступает важным идеологическим символом для различных общественных и политических сил.

Социальный и политический режим, введенный Петром I, по форме и содержанию является отрицанием парламентаризма. Но именно он, как это ни парадоксально, в изобилии порождает различные проекты введения на Руси представительной системы. С 30-х гг. XVIII в. (после смерти Петра I) русская политическая мысль интенсивно разрабатывает идею ограничения самодержавия с помощью органов парламентского типа.

В екатерининскую эпоху возникают институты представительства сословий: сначала дворянства, затем купечества. В ходе чрезвычайно благотворных реформ Александра II в России рождается земство — всесословное представительство на уровне уездов и губерний. В 1870 г. формируются городские сословные представительные учреждения — органы городского самоуправления. Наконец, 27 апреля 1906 г. начинает свою работу I Государственная Дума — первый российский общенациональный парламент. В 1906—1917 гг. были избраны четыре Государственных Думы, но лишь одна из них (третья) отработала полный срок.

Октябрьская революция и последовавшая за ней кардинальная ломка всего государственного устройства выдвинули новый тип народного представительства — Советы, провозглашенные полновластными и единовластными органами народного представительства. Политическая доктрина того периода допускала разделение функций органов управления, но полностью отрицала какое бы то ни было разделение властей. На деле Советы занимали подчиненное положение, уступив приоритет органам партийно-политического руководства обществом и государством. Так, за период с 1930 по 1988 г. Верховный Совет СССР принял на сессиях лишь 1% всех действовавших законов; в основном же он утверждал (списком и единогласно) решения, введенные в действие указами Президиума Верховного Совета СССР.

Однако было бы неправильно видеть в советском периоде только отрицание парламентаризма. Та или иная форма народного представительства может ускорить или затормозить общественное развитие, но не в состоянии отменить его объективных законов. Избрание и периодическое обновление Советов, построенных и действующих на базе единых принципов, способствовало укоренению идеи прямого народного представительства, укреплению государства, восстановлению и сохранению государственного единства в многонациональной стране. Депутаты, сколь бы высокий пост они ни занимали, были обязаны регулярно отчитываться перед избирателями, отвечать на их ходатайства и просьбы. За неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей депутат мог быть отозван, и такие случаи имели место.

Политическая эволюция советской формы народного представительства predeterminedила переход к парламентской форме, основанной на принципе разделения властей. В ходе конституционной реформы 1988-90-х гг. была учреждена «двухэтажная» парламентская система: избираемый всенародно Съезд народных депутатов и формируемый им постоянно действующий двухпалатный Верховный Совет. Выборы Съезда народных депутатов СССР (1989 г.) и Съезда народных депутатов РСФСР (1990 г.) проходили, хотя и не без некоторых архаичных ограничений, но вполне демократично, на альтернативной основе, и стали важным шагом в развитии системы народного представительства. Первый Съезд народных депутатов РСФСР, собравшийся 16 марта 1990 г., провозгласил разделение законодательной, исполнительной и судебной властей «важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства» и принял новую редакцию ст. 6 Конституции РСФСР, устранив из нее упоминание о руководящей роли коммунистической партии. После выборов Президента РСФСР, состоявшихся 12 июня 1991 г., шестой Съезд народных депутатов постановлением от 21 апреля 1992 г. закрепил в Конституции РФ разделение властей как основополагающий принцип организации государственной власти.

Реально страна переживала переходный период, когда, с одной стороны, сохранялся «полновластный» Съезд народных депутатов, а с другой — существовали Президент, двухпалатный Верховный Совет, Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный Суды, действовавшие фактически на основе принципа разделения властей. Противостояние обострилось в результате борьбы между Президентом, Верховным Советом и Съездом народных депутатов, разгоревшейся на фоне экономического кризиса, вызванного попыткой проведения радикальных экономических реформ. Провозгласить и закрепить в Конституции принцип разделения властей оказалось значительно легче, чем научиться управлять в соответствии с этим принципом, предполагающим высокую правовую культуру всех участников конституционного процесса.

Итогом нараставших противоречий стал острый политический кризис сентября — октября 1993 г., завершившийся вынесением на всенародное голосование 12 декабря 1993 г. ныне действующей Конституции РФ.

По сравнению с предыдущей в действующей Конституции РФ принцип разделения властей реализован более последовательно и полно. Однако обстоятельства ее принятия обусловили ряд особенностей в реализации этого принципа: подчеркнутый приоритет президентской власти, ограничение контрольных полномочий парламента, усложненный механизм отрешения от должности Президента и облегченный механизм роспуска Государственной Думы, подчинение исполнительной власти Президенту и ее фактическая независимость от парламента и др. Дальнейшее развитие российского парламентаризма уже на основе новой Конституции РФ (переход к назначению членов верхней палаты, выборам депутатов исключительно по партийным спискам и др.) оценивается в научной литературе крайне неоднозначно и свидетельствует об определенной нестабильности в развитии институтов народного представительства в России.

§ 2. Статус Федерального Собрания. Основы его организации и состав

Статус Федерального Собрания — парламента Российской Федерации, основы его организации и деятельности определены в гл. 5 Конституции. Само расположение данной главы — сразу вслед за главой «Президент Российской Федерации» и перед главой «Правительство Российской Федерации» — указывает на значение представительной и законодательной власти, на ее место в системе разделения властей.

Согласно Конституции Федеральное Собрание является представительным и законодательным органом Российской Федерации.

Статус Федерального Собрания как представительного органа означает, что оно выступает официальным представителем всего многонационального народа Российской Федерации, формирует и выражает его волю. С наибольшей наглядностью это качество проявляется в утверждении государственного бюджета, ратификации и денонсации международных договоров, назначении и освобождении от должности федеральных должностных лиц, решении вопросов войны и мира. Качество легитимного представительного органа обеспечивается периодическим обновлением состава палат Федерального Собрания.

Законодательная функция Федерального Собрания включает в себя принятие федеральных законов (федеральных конституционных законов), их изменение и дополнение, а также парламентский контроль за их реализацией.

Наименование представительного и законодательного органа Российской Федерации — «Федеральное Собрание» — подчеркивает его федеративную природу, обязанность осуществлять

свои полномочия в системе федеративных отношений и установленного Конституцией (ст. 71—73) разделения законодательных прерогатив.

Конституция отказалась от наименования Федерального Собрания как высшего органа государственной власти. Понятия «высший» и «низший» вообще в ней не присутствуют. Это отражает принципиальную позицию законодателя, состоящую в том, что в системе подлинно федеративных отношений и реального разделения властей не может быть раз и навсегда установленных высших или низших. Во взаимоотношениях государственных органов власти, осуществляющих полномочия непосредственно от имени Российской Федерации, отсутствует соподчиненность. В рамках собственной компетенции каждый из них является высшим органом.

Конституция исключила из компетенции Федерального Собрания исполнительно-распорядительные полномочия и значительно сократила сферу контрольных прав. Отсутствие в ст. 94 характеристики Федерального Собрания как контрольного органа дает основания утверждать, что у российского парламента вообще нет контрольных полномочий. Однако с таким утверждением вряд ли можно согласиться в полной мере. Например, в ч. 5 ст. 101 Конституции установлено, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом. Часть 2 ст. 32 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. (СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011). предусматривает право Уполномоченного обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан. Часть 1 ст. 5 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» устанавливает подотчетность Банка России Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. 29 декабря 2005 года был опубликован и вступил в силу Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», который закрепил за палатами Федерального Собрания РФ право проведения парламентских расследований. Таким образом, ряд статей Конституции, федеральных конституционных законов и федеральных законов прямо или косвенно наделяют российский парламент контрольными полномочиями.

Более полное и развернутое регулирование контрольных полномочий парламента — одно из наиболее очевидных направлений совершенствования действующей Конституции, нацеленное на упорядочение взаимоотношения властей, усиление их функций в качестве «противовесов» в системе разделения властей. При этом, разумеется, речь не идет о наделении парламента исполнительно-распорядительными функциями. Депутатский контроль должен осуществляться в специфических парламентских формах — на пленарных заседаниях, заседаниях комиссий и комитетов, парламентских слушаниях, посредством депутатских запросов, путем проведения парламентских расследований и т.д. Но то, что парламента должен быть наделен широким и эффективным комплексом контрольных прав, — несомненно.

Конституционная форма народного представительства в России, основанная на принципе разделения властей, находится в процессе становления. В том, что Конституция радикально упразднила прежнюю советскую систему представительных органов власти, построенную снизу доверху на единых принципах, есть и положительные, и отрицательные стороны. Новая Конституция более полно гарантировала независимость и самостоятельность представительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в осуществлении своих конституционных полномочий, но одновременно ослабила их взаимосвязи, создав тем самым предпосылки для утраты единства правовой системы и нарушения государственной целостности России. Начиная с 2000 г. федеральная власть предприняла ряд мер для укрепления единства системы управления — образованы федеральные округа, изменен порядок формирования Совета Федерации, четко разграничены доходные и расходные полномочия бюджетов разных уровней, существенно ограничены объемы государственной собственности субъектов Федерации, введено избрание губернаторов по представлению Президента РФ и др. Данный комплекс мер получил обобщенное наименование «политика укрепления вертикали власти».

Основы структурной организации и состав Федерального Собрания определены в ст. 95 Конституции. Федеральное Собрание подразделяется на две палаты — Совет Федерации и Государственную Думу.

Двухпалатная структура представительных (законодательных) органов государственной власти достаточно распространена. В частности, она была свойственна предшественнику Федерального Собрания — Верховному Совету Российской Федерации, однако там функциональная специализация палат была лишь слегка намечена. Так, согласно ст. 112 ранее действовавшей Конституции РСФСР, рассмотрению в Совете Республики подлежали вопросы государственного строительства и социально-экономического развития, вопросы прав, свобод и обязанностей

граждан Российской Федерации. Совет национальностей рассматривал в первую очередь вопросы обеспечения национального равноправия, государственного строительства и социально-экономического развития республик, краев и областей Российской Федерации, вопросы межнациональных отношений.

Конституция РФ 1993 г. пошла в данном направлении значительно дальше: каждая из палат имеет собственную компетенцию, закрепленную в ст. 102 и 103 Конституции. Если по ранее действовавшей Конституции палаты были включены в законодательный процесс параллельно (каждая из палат могла принять к своему рассмотрению любой законопроект), то сегодня они включены в этот процесс последовательно. Правом принятия федеральных законов наделена Государственная Дума, а Совет Федерации правомочен одобрить либо отклонить принятый ею закон.

Таким образом, между палатами парламента существует разделение властных полномочий. Разумеется, подобная структурная организация представительной власти замедляет и усложняет прохождение законов, однако новая организация законодательного процесса выигрывает в том, что ориентирует законодателей на вдумчивое отношение к законотворчеству, поиск компромиссов, тщательное согласование общегосударственных и региональных интересов.

В политической практике Совет Федерации иногда называют сенатом или верхней палатой, а его членов — сенаторами, однако Конституция подобных терминов не использует. Назначение этой палаты — представлять на федеральном уровне субъектов Федерации, выражать их согласованную волю и интересы.

Государственная Дума призвана выражать интересы всего населения России независимо от региональных различий. Это отражается и в ее ~~ее~~ компетенции, и в механизме формирования, и в количественном составе. Если Совет Федерации состоит в настоящее время из 178 членов (по два представителя от 89 субъектов Федерации, однако в результате идущего процесса объединения субъектов Российской Федерации число членов Совета Федерации несколько сократится), то Государственная Дума — из 450 депутатов. Такой численный состав Думы в целом соответствует мировой практике, позволяет образовать депутатские комитеты и комиссии, охватывающие основные направления внутренней и внешней политики. Указанное предназначение Думы предопределяет формирование в ней в отличие от Совета Федерации политических депутатских объединений (фракций и депутатских групп).

Депутатское объединение, сформированное на основе избирательного объединения, прошедшего в Думу по федеральному избирательному округу, а также из депутатов Думы, избранных по одномандатным округам и пожелавших участвовать в работе данного депутатского объединения, именуется «фракцией» и подлежит регистрации независимо от числа ее членов. Депутаты Думы, не вошедшие во фракции, вправе образовывать депутатские группы. Регистрации подлежат депутатские группы численностью не менее 55 депутатов. Депутаты Думы, не вошедшие ни в одно из депутатских объединений при их регистрации либо выбывшие из депутатского объединения, в дальнейшем могут войти в любое из них при согласии депутатского объединения. Следует заметить, что до 2003 года действовала иная норма для регистрации депутатского объединения — 35 депутатов. Норма в 55 депутатов была введена в Регламент Государственной Думы четвертого созыва с целью исключить создание независимой группы депутатов и, таким образом, повлиять на расклад политических сил в Государственной Думе.

Порядок формирования Совета Федерации установлен Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 5 августа 2000 г. (СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3330). В соответствии с ним в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Федерации: по одному от его законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти. Член Совета Федерации — представитель от регионального парламента избирается им на срок полномочий данного органа, а при формировании регионального парламента путем ротации — на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа.

Член Совета Федерации — представитель от двухпалатного парламента избирается поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий.

Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации назначается высшим должностным лицом субъекта (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) на срок его полномочий. Причем это решение вступает в силу, если на очередном заседании регионального парламента две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против назначения данного представителя.

Полномочия избранного (назначенного) члена Совета Федерации начинаются со дня вступления в силу решения о его избрании (назначении) и прекращаются со дня вступления в силу решения об избрании (назначении) члена Совета Федерации вновь избранным соответственно

региональным парламентом или высшим должностным лицом субъекта Федерации (руководителем его высшего исполнительного органа государственной власти). Указанные полномочия могут прекращаться и досрочно избравшим (назначившим) члена Совета Федерации органом (должностным лицом). Подтверждение полномочий вновь избранного (назначенного) члена Совета Федерации и прекращение названных полномочий оформляются постановлениями Совета Федерации.

Совет Федерации — постоянно работающий орган. Конституция не предусматривает случаев роспуска либо приостановления его деятельности. Деятельность данной палаты не ограничена каким-либо конечным сроком.

Государственная Дума избирается сроком на четыре года. Этот срок называется созывом. По его истечению состав палаты полностью обновляется, что отличает Думу от Совета Федерации. Указанный срок отвечает мировой практике. Общенациональные парламенты избираются, как правило, на четыре-пять лет. Такой период работы позволяет парламенту реализовать долгосрочные законодательные проекты, а обществу и самим депутатам — увидеть практические результаты своей деятельности. Данный срок также обеспечивает регулярное обновление этой палаты парламента, периодическую отчетность депутатов перед избирателями. Немаловажно и то обстоятельство, что четырехлетний срок полномочий Думы соответствует сроку полномочий Президента, который избирается также на четыре года.

Конституция, однако, не исключает роспуска Думы до истечения четырехлетнего срока. В соответствии с ч. 4 ст. 111 Конституции в случае, когда Дума трижды отклоняет представленную Президентом кандидатуру Председателя Правительства РФ, Президент назначает Председателя Правительства, распускает Думу и назначает новые выборы. Дума может быть распущена также при отказе ею в доверии Правительству РФ (ст. 117).

Полномочия Думы прекращаются с момента начала работы Думы нового созыва (ч. 4 ст. 99 Конституции). Дума нового созыва приступает к работе, если она избрана в правомочном составе не менее чем двумя третями от общего числа депутатов (450). Это правило обеспечивает преемственность законодательной власти, однако оно имеет одно исключение. Статьи 109, 111, 117 Конституции, регулируя вопросы роспуска Думы Президентом, не предусматривают функционирования Думы, распущенной Президентом. Возникает очевидный разрыв в осуществлении полномочий федеральным органом законодательной власти, который при определенных условиях может обернуться негативными последствиями для стабильности и преемственности государственной власти.

Нынешний (четвертый) созыв государственной Думы был избран по «смешанной» избирательной системе — 50% депутатов по одномандатным округам и столько же — по партийным спискам. 7 декабря 2006 года вступает в силу избирательный закон, по которому все 100% депутатов будут избираться по партийным спискам.

§ 3. Статус члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы

Основы статуса члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы установлены Конституцией РФ, Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 5 июля 1999 г. (с последующими изменениями и дополнениями) (СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466; 2001. № 32. Ст. 3317; 2002. № 2. Ст. 2885; 2003. № 2. Ст. 160) и конкретизированы в регламентах палат Федерального Собрания.

Членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы может являться лишь гражданин России. Иностранец или лицо без гражданства не вправе быть депутатом. Однако этим правом обладают российские граждане, имеющие гражданство (подданство) иностранного государства, приобретенное ими в соответствии со ст. 62 Конституции.

Депутатом Государственной Думы может стать лицо, достигшее 21 года (ст. 97 Конституции). Возрастной ценз членов Совета Федерации установлен законодательством субъектов Федерации, но в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. (СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642) он не может быть менее 18 лет и более 21 года.

Конституцией установлен запрет на совмещение мандата депутата Государственной Думы с работой в качестве члена Совета Федерации, депутата иного представительного органа государственной власти (например, краевого, областного законодательного собрания) и органа местного самоуправления (ч. 2 ст. 97). Тем самым Конституция запретила распространенную в

советский период практику, когда одно и то же лицо избиралось одновременно в два-три органа представительной власти, совмещало свою депутатскую деятельность с работой в качестве члена правительства и т.д.

Депутаты работают на профессиональной постоянной основе (ч. 3 ст. 97 Конституции). Тем самым Конституция закрепила важнейшее завоевание последнего времени — постоянно действующий профессиональный парламент. Принцип профессионализма означает, что депутатские обязанности осуществляются в качестве основной работы и не совместимы ни с какой иной постоянной деятельностью.

Депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, в том числе в правлениях, советах директоров частных фирм. Занятие депутатом штатной, но формально не оплачиваемой должности в государственных и частных организациях (председатель Совета директоров, председатель Наблюдательного совета) также несовместимо со статусом депутата Государственной Думы. Однако Конституция не препятствует депутату иметь пакет акций и получать по ним дивиденды, поскольку никак не ограничивает право собственности.

Депутат вправе заниматься преподавательской, научной и иной творческой деятельностью, в частности, журналистикой, аналитикой, художественным исполнительством, научной экспертизой и получать за эту деятельность соответствующее вознаграждение. Данное правило позволяет творческим работникам, избранным депутатами, поддерживать уровень своей профессиональной квалификации, отдавать на благо общества свои знания и опыт. На практике считается допустимым совмещение депутатских обязанностей с руководством творческими коллективами (например, художественное руководство театром, заведование кафедрой в вузе). Однако данное исключение не должно превращаться в правило, становиться основным источником дохода, осуществляться в ущерб профессиональной деятельности депутата.

Профессиональный характер депутатской деятельности не означает, разумеется, что депутатское место гарантировано депутату пожизненно.

Полномочия члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы могут прекратиться досрочно в случаях: письменного заявления о сложении своих полномочий; занятия должности, несовместимой с их мандатом; утраты российского гражданства либо приобретения гражданства иностранного государства; вступления в отношении их в законную силу обвинительного приговора суда; вступления в законную силу решения суда об ограничении дееспособности либо о признании их недееспособными; признания безвестно отсутствующими либо объявления умершими на основании решения суда, вступившего в законную силу; призыва на военную службу с их согласия; смерти.

Полномочия члена Совета Федерации могут быть также досрочно прекращены избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта Федерации в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации. Полномочия депутата Государственной Думы прекращаются в связи с роспуском Государственной Думы Президентом РФ.

Конституция не предусматривает какой-либо подконтрольности депутата избирателям, а также права его отзыва избирателями. От института «императивного мандата», когда избиратели осуществляли контроль за деятельностью депутата и могли его отозвать, российское законодательство перешло к институту «свободного мандата», при котором контроль за депутатом осуществляется однократно — в период перевыборов. Депутат, не выполнивший свои обязательства перед избирателями, может быть не избран на новый срок.

Каждый из институтов (императивный и свободный мандат) имеет положительные и отрицательные стороны. В Государственной Думе неоднократно ставился вопрос о введении элементов императивного мандата для депутатов, избранных по федеральным спискам. Некоторые из них, придя в парламент по федеральному списку, перестают появляться на заседаниях фракций, подчиняться согласованной позиции при голосовании и даже переходят в другие фракции противоположного политического спектра. Подобного рода факты обоснованно расцениваются как признак слабости многопартийной системы, переживающей в России период своего становления.

Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» определяет права и формы деятельности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы. Член Совета Федерации (депутат Думы) участвует в заседаниях своей палаты с правом решающего голоса, принимает участие в работе ее комитетов и комиссий, выполняет поручения палаты, ее органов, участвует в парламентских слушаниях, пользуется правом законодательной инициативы, вносит запросы, обращается с вопросами к членам Правительства РФ и с требованиями к соответствующим должностным лицам

принять меры по пресечению нарушения прав граждан. Закон закрепляет материальные и иные гарантии деятельности члена Совета Федерации (депутата Думы), а также правовой статус его помощников.

§ 4. Институт неприкосновенности члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы

Конституция РФ установила одну из важных гарантий парламентской деятельности — право неприкосновенности члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы (ст. 98).

Институт парламентской неприкосновенности возник в средние века как средство защиты членов законодательных и представительных органов от произвольных арестов и преследования со стороны монархов, нередко пользовавшихся своей бесконтрольной властью в борьбе с нарождающимися парламентами. Хотя на современном этапе значение института парламентской неприкосновенности заметно снизилось, он сохранился практически во всех странах, где есть парламенты. Например, по Конституции США члены конгресса ни за какие речи или участие в дебатах не могут быть подвергнуты допросу (разд. 6, ст. 1). Конституция Франции предусматривает, что член парламента не может быть подвергнут преследованию, розыску, аресту, задержанию или суду не только за высказанные им мнения, но и за голосование при исполнении своих обязанностей (ст. 26). Согласно Конституции Японии члены обеих палат не несут ответственности за свои речи, высказывания и голосование в парламенте (ст. 51). В Испании законом предусмотрена также неприкосновенность парламента, а в Израиле — неприкосновенность здания парламента и т.д.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы России не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей (ст. 98 Конституции). Неприкосновенность распространяется также на жилое и служебное помещения, багаж, личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие депутату, их документы и переписку.

Освобождение депутата от личного досмотра обусловлено тем, что он может иметь при себе материалы конфиденциального характера, например, переданные ему документы, разоблачающие факты коррупции высокопоставленных должностных лиц. Досмотр депутата позволил бы обнаружить и изъять у него такого рода материалы.

Член Совета Федерации, депутат Думы не могут привлекаться к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, в том числе за высказывание мнения или выражение позиции при голосовании в своей палате, другие действия, соответствующие их статусу. Названная неприкосновенность действует и по истечении срока их полномочий. Если в связи с такими действиями член Совета Федерации, депутат Думы допустили публичные оскорбления, клевету, иные нарушения, преследуемые по федеральному закону, возбуждение уголовного дела, производство дознания, предварительного следствия или начало производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, осуществляется только в случае лишения их неприкосновенности.

Вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора соответствующей палатой Федерального Собрания. В случае возбуждения уголовного дела, начала производства по делу об административном нарушении, предусматривающем административную ответственность в судебном порядке, в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Думы, орган дознания или следователь в трехдневный срок сообщает об этом Генеральному прокурору. Если уголовное дело возбуждено или производство по делу об административном нарушении, предусматривающем административную ответственность в судебном порядке, начато в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Думы, связанных с осуществлением ими своих полномочий, Генеральный прокурор в недельный срок после получения сообщения органа дознания или следователя обязан внести в соответствующую палату представление о лишении члена Совета Федерации, депутата Думы неприкосновенности.

После окончания дознания, предварительного следствия или производства по делу последнее не может быть передано в суд без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания.

Конкретизируя положение Конституции о депутатской неприкосновенности, Федеральный закон «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в первой редакции от 8 мая 1994 г. допустил не вполне корректные формулировки, позволившие толковать депутатскую неприкосновенность

расширительно. Так, в ч. 1 ст. 18 этого Закона было записано, что депутаты «не могут быть привлечены к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке». Одновременно достоянием общественности стали факты выдвижения кандидатами в депутаты, и даже избрания депутатами Думы лиц с уголовным прошлым. Указанные обстоятельства послужили поводом для инициирования Президентом РФ запроса в Конституционный Суд РФ о соответствии Конституции института депутатской неприкосновенности.

В принятом по данному вопросу постановлении от 20 февраля 1996 г. Конституционный Суд разъяснил, что неприкосновенность (парламентский иммунитет), закрепленная в ст. 98 Конституции РФ, — один из основных элементов статуса парламентария, важнейшая правовая гарантия его деятельности. Она не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер, призвана служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом личности парламентария в силу осуществляемых им государственных функций, ограждая его от необоснованных преследований, способствуя беспрепятственной деятельности парламентария и тем самым парламента, их самостоятельности и независимости. Установления ст. 98 Конституции являются определенным исключением из общей конституционной нормы о равенстве всех перед законом и судом, что обусловлено необходимостью конституционной защиты специального статуса парламентария как члена представительного и законодательного органа.

Конституционный Суд отметил, что ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», воспроизводя конституционные положения, предусматривает также невозможность привлечения депутата к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, и его допроса без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания. Таким образом, федеральный закон установил более широкий, нежели в Конституции РФ, перечень случаев, при которых парламентарий не может быть лишен неприкосновенности.

Решая вопрос о конституционности указанных положений закона, Конституционный Суд разделил проблему на две части. Норма ст. 18 Федерального закона о необходимости получения согласия соответствующей палаты Федерального Собрания на привлечение депутата к уголовной или к административной ответственности и на его допрос применительно к действиям по осуществлению депутатской деятельности были признаны соответствующими Конституции РФ. Однако неприкосновенность парламентария не означает его освобождения от ответственности за правонарушение, совершенное не в связи с осуществлением собственно депутатской деятельности. Расширительное понимание неприкосновенности в таких случаях вело бы к искажению парламентского иммунитета, превращению его в личную привилегию. Поэтому с соблюдением ограничений, предусмотренных ст. 98 Конституции, в отношении парламентария допустимо осуществление судопроизводства на стадии дознания и предварительного следствия, вплоть до принятия решения о передаче дела в суд, без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания (СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 828).

§ 5. Внутренняя организация палат Федерального Собрания

Обе палаты Федерального Собрания как постоянно действующие органы работают сессионно. Совет Федерации собирается, по общему правилу, на весеннюю сессию с 25 января по 15 июля и осеннюю — с 16 сентября по 31 декабря. Аналогичные временные рамки были закреплены и в Регламенте Государственной Думы, однако на практике они не выдерживались (чаще всего по причине работы над бюджетом). Поэтому в конечном итоге в Регламенте закрепили норму, что Государственная Дума собирается на сессию в соответствии с распоряжением, утверждаемым палатой в конце предыдущей сессии. Во время сессий проводятся заседания палат, их комитетов, комиссий, парламентские слушания, иные мероприятия. Заседания палат проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц.

Вновь избранная Государственная Дума собирается на первое заседание на 30-й день после избрания. Месячный срок необходим для завершения работы избирательных комиссий, оформления документации, связанной с избранием депутатов. В этот период между фракциями, представленными в парламенте, проходят интенсивные консультации по кандидатуре председателя Думы, его заместителей, председателей комитетов, согласуются повестка дня и регламент первых заседаний Думы.

Установление непосредственно в Конституции РФ срока созыва первого заседания вновь избранного парламента — достаточно распространенная конституционная практика. Достоинство ее в том, что Парламент собирается на первое заседание «автоматически», в силу прямого

указания Конституции, при этом снимаются вопросы о том, кто и в какой срок должен созвать парламент, что происходит в случае, если он не созван. Конституция позволяет Президенту созвать Думу досрочно, например, для введения военного или чрезвычайного положения, принятия неотложных бюджетных или внешнеполитических решений. Это полномочие было использовано Президентом РФ для досрочного созыва Государственной Думы, избранной в декабре 2003 года.

Согласно Конституции РФ, Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно. Указанное требование направлено на самостоятельное осуществление палатами парламента своих полномочий, строгое соблюдение разделения функций палат в процессе законотворчества. Это не препятствует образованию палатами совместных органов — согласительных комиссий — для преодоления возникших разногласий по законопроектам. На практике существуют также общие звенья аппарата, обслуживающие обе палаты (например, Парламентская библиотека).

Заседания Совета Федерации и Государственной Думы являются открытыми. Это важнейшее качество, на котором зиждется авторитет и влияние представительной власти. В США, например, каждый гражданин страны вправе посетить здание конгресса, присутствовать на его заседаниях. Во многих странах существуют специальные программы ознакомления граждан с деятельностью парламента. Сессии законодательных и представительных органов власти транслируются по радио и телевидению, широко освещаются в сводках новостей.

В случаях, предусмотренных их регламентами, палаты Федерального Собрания вправе объявить свои заседания закрытыми. Такая необходимость возникает, когда палата обсуждает закрытые статьи бюджета, вопросы национальной безопасности, «горячие» проблемы межнациональных отношений.

Важнейшим моментом организации палат Федерального Собрания является избрание ими председателей и их заместителей. Согласно Регламенту Совета Федерации, председатель, его первый заместитель и заместители избираются из числа членов Совета Федерации тайным голосованием. В случае внесения кандидатур первого заместителя председателя и заместителей председателя единым списком палата может принять решение о проведении открытого голосования. Председатель Совета Федерации и его заместители не могут быть представителями от одного субъекта Федерации.

При избрании председателя Думы и его заместителей учитывается фракционная структура этой палаты. Председатель Думы и его заместители не могут быть представителями одной фракции или депутатской группы.

Председатели палат Федерального Собрания и их заместители ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты (ч. 2 ст. 101 Конституции). Регламенты обеих палат конкретизируют это положение Конституции. Согласно ст. 18 Регламента Совета Федерации его председатель: ведает внутренним распорядком палаты, осуществляет общее руководство ее аппаратом; созывает заседания палаты и ведет их; формирует проект повестки заседаний, представляет его на рассмотрение членов палаты; подписывает постановления палаты; приводит к присяге лиц, назначенных на должности судьи Конституционного Суда РФ, Генерального прокурора РФ. Председатель Совета Федерации организует работу Совета палаты, ведет его заседания; координирует работу комитетов, комиссий палаты; направляет для рассмотрения в комитеты законы, поступившие из Думы, законопроекты, вносимые Советом Федерации в Думу в порядке законодательной инициативы; направляет Президенту РФ для подписания и обнародования законы, одобренные Советом Федерации; распределяет обязанности между своими заместителями; представляет палату во вне; участвует в согласительных процедурах; представляет палате доклады о ее деятельности; издает распоряжения и дает поручения по вопросам, отнесенным к его компетенции. Председатель Совета Федерации обладает и другими полномочиями. Совет Федерации вправе отменить распоряжение либо поручение Председателя Совета Федерации в случае противоречия его законодательству Российской Федерации и Регламенту палаты. Полномочия председателя Думы определены аналогичным образом в Регламенте Думы, конечно, с учетом особенностей статуса Думы.

Часть 3 ст. 101 Конституции закрепляет важнейшие институты и формы парламентской деятельности — комитеты, комиссии, а также парламентские слушания.

Комитеты являются постоянно действующими структурными подразделениями палаты, которые по предметам своего ведения осуществляют подготовку и предварительное рассмотрение законопроектов; наделены функциями контроля за реализацией законодательства; организуют парламентские слушания; решают вопросы организации своей деятельности. Комитеты палат — наиболее активные участники законодательной деятельности, однако Конституция не наделила их правом законодательной инициативы. По этой причине законопроекты и другие предложения,

разработанные в комитетах, вносятся, как правило, от имени группы депутатов — членов комитета.

Комиссии палат формируются, как правило, на определенный срок для проверки данных о событиях и должностных лицах, подсчета результатов тайного голосования, а также по другим вопросам. Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» упоминает о возможности создания парламентом следственных комиссий, что прямо не предусмотрено ни Конституцией, ни действующими регламентами палат. В данном положении Закона проявилась назревшая потребность в расширении контрольных полномочий палат парламента. Однако в ряде случаев комиссии действуют на постоянной основе и даже приравниваются по правовому положению к комитетам.

Дума формирует комитеты и комиссии с учетом принципа пропорционального представительства депутатских объединений, который на практике не всегда строго выдерживается. Численный состав комитета и комиссии определяется Думой, но не может быть менее 12 и более 35 депутатов (исключение составляет Комитет Думы по бюджету). Комитет может создавать подкомитеты по основным направлениям своей деятельности. В Думе неоднократно поднимался вопрос о том, что число комитетов неоправданно велико и некоторые из них могут быть преобразованы в подкомитеты.

Каждый депутат Думы, за исключением ее председателя, заместителей, руководителей депутатских объединений, обязан состоять в одном из комитетов Думы. Депутат может быть членом только одного комитета и обязан присутствовать на его заседаниях.

Согласно Регламенту в Совете Федерации образуются комитеты по: конституционному законодательству; правовым и судебным вопросам; делам Федерации и региональной политике; вопросам местного самоуправления; обороне и безопасности; бюджету; финансовым рынкам и денежному обращению; международным делам; делам СНГ; социальной политике; науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии; экономической политике, предпринимательству и собственности; промышленной политике; природным ресурсам и охране окружающей среды; аграрно-продовольственной политике; делам Севера и малочисленных народов. На постоянной основе в Совете Федерации работают комиссии по: взаимодействию со Счетной палатой РФ; Регламенту и организации парламентской деятельности; методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации; делам молодежи и спорту; естественным монополиям; информационной политике; контролю за обеспечением деятельности палаты.

В Государственной Думе образуются комитеты по: законодательству; государственному строительству; труду и социальной политике; бюджету и налогам; кредитным организациям и финансовым рынкам; экономической политике и предпринимательству; собственности; промышленности, строительству и наукоемким технологиям; энергетике, транспорту и связи; обороне; безопасности; международным делам; делам СНГ и связям с соотечественниками; делам Федерации и региональной политике; вопросам местного самоуправления; Регламенту и организации работы Думы; информационной политике; охране здоровья и спорту; образованию и науке; делам женщин, семьи и молодежи; аграрным вопросам; природным ресурсам и природопользованию; экологии; делам общественных объединений и религиозных организаций; делам национальностей; культуре и туризму; проблемам Севера и Дальнего Востока; делам ветеранов. На постоянной основе в Думе работает мандатная комиссия.

Одна из традиционных форм парламентской деятельности — парламентские слушания. На них могут рассматриваться законопроекты, требующие публичного обсуждения, международные договоры, федеральный бюджет и отчет о его исполнении, другие важнейшие вопросы внутренней и внешней политики. Парламентские слушания, как правило, открыты для представителей средств массовой информации и общественности. Комитет, комиссия палаты Федерального Собрания могут принять решение о проведении закрытых парламентских слушаний, на которых обсуждаются вопросы конфиденциального характера, а также затрагивающие сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законом тайну.

Парламентские слушания заканчиваются, как правило, принятием рекомендаций по обсуждаемому вопросу, которые могут публиковаться в печати.

Конституция РФ не предусматривает создание в палатах парламента коллективных координирующих органов. Однако создание таких органов установлено регламентами палат. Так, в состав Совета Думы входят председатель Думы, который ведет заседание, и руководители депутатских объединений. Право решающего голоса имеют руководители депутатских объединений. Председатель Думы, его заместители, председатели комитетов Думы участвуют в работе Совета с правом совещательного голоса.

Совет Думы: формирует проект примерной программы законопроектной работы Думы на текущую сессию; принимает решение о включении в нее законопроектов; формирует проект

календаря рассмотрения Думой вопросов на очередной месяц; формирует проект порядка работы Думы на очередное заседание; созывает заседания палаты; определяет ответственные комитеты по законопроектам; принимает решение о проведении парламентских слушаний; решает иные вопросы организации работы Думы. Решения Совета Думы оформляются в виде выписок из протоколов его заседаний, которые подписываются председательствующим на заседании Совета Думы.

Каждая из палат Федерального Собрания принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности (ст. 101 Конституции). Данное положение является важной организационно-правовой гарантией самостоятельности и независимости законодательной (представительной) власти.

§ 6. Правовое регулирование роспуска Государственной Думы

Роспуск представительного и законодательного органа является достаточно распространенным в мировой практике способом преодоления кризиса власти в случаях, когда между законодательной и исполнительной властями возникает непреодолимый конфликт.

Конституция предусматривает три основания роспуска Думы.

Первое основание закреплено в ст. 111 Конституции. По данной статье предложение о кандидатуре Председателя Правительства РФ вносится Президентом не позднее двухнедельного срока после вступления его в должность или после отставки Правительства либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Думой. Последняя обязана рассмотреть представленную Президентом кандидатуру в течение недели со дня внесения предложения. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Президент назначает Председателя Правительства, распускает Думу и назначает ее новые выборы.

Дума вправе отклонить предложенную Президентом кандидатуру, после чего Президент вносит на рассмотрение Думы ту же самую или новую кандидатуру. Попытка Думы оспорить право Президента на повторное внесение ранее внесенной кандидатуры не получила поддержки Конституционного Суда. В постановлении от 11 декабря 1998 г. Суд указал, что положение ч. 4 ст. 111 Конституции РФ о трехкратном отклонении представленных кандидатур Председателя Правительства Думой во взаимосвязи с другими положениями данной статьи означает, что Президент при внесении в Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата (СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447).

Второе основание роспуска Думы предусмотрено ч. 3 ст. 117 Конституции и связано с выражением недоверия Правительству РФ. Дума большинством голосов может выразить недоверие Правительству, после чего Президент вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Думы. В случае если Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент объявляет об отставке Правительства либо распускает Думу.

Третье основание роспуска Думы зафиксировано в ч. 4 ст. 117 Конституции. Председатель Правительства РФ может поставить перед Думой вопрос о доверии Правительству по собственной инициативе. Если Дума в доверии отказывается, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства или о роспуске Думы и назначении новых выборов.

Обращает на себя внимание разница «весовых категорий» Президента и Думы в вопросе о недоверии Правительству. Если для Президента решение Думы о недоверии Правительству — не более чем информация к размышлению, то для Думы — непосредственная предпосылка к роспуску. Конституция не предусматривает участия Думы в формировании Правительства, однако по требованию Председателя Правительства Дума обязана выражать ему доверие, в противном случае также может быть распущена. Подобного рода «правовые механизмы», а точнее сказать — «юридические капканы», несут на себе явный отпечаток кризиса, в условиях которого принималась Конституция, и не свидетельствуют о сбалансированности разделения властных полномочий.

Статья 109 Конституции предусматривает определенные гарантии против произвольного роспуска Думы. Она не может быть распущена:

- по основаниям, предусмотренным ст. 117 Конституции, в течение года после ее избрания;
- с момента выдвижения ею обвинения против Президента до принятия соответствующего решения Советом Федерации;
- в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения;

в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента.

Статья 111 Конституции сконструирована таким образом, что заставляет Думу либо согласиться с предлагаемой Президентом кандидатурой Председателя Правительства, либо сознательно пойти на самороспуск. Таким образом, Президент всегда имеет безотказный механизм роспуска парламента — достаточно лишь трижды предложить для назначения кандидатуру, заведомо неприемлемую для депутатов. Не получив согласия парламента, Президент назначает Председателя Правительства, причем это решение не требует подтверждения со стороны вновь избранной Думы. Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом, а не перед Думой (ст. 116 Конституции). Таким образом, Дума фактически лишена конституционных рычагов влияния на деятельность Правительства, за исключением дачи согласия на назначение его Председателя.

Дума может выразить недоверие Правительству, однако окончательное решение вопроса находится в компетенции Президента, который вправе в любой момент отправить Правительство в отставку по собственной инициативе, не спрашивая на то согласия Думы. Таким образом, постанова Думой вопроса о недоверии Правительству на практике означает лишь автоматическую постанова вопроса о собственном роспуске.

Наконец, в минимальной степени влияя на состав Правительства и его деятельность, Дума обязана по требованию Председателя Правительства выражать доверие Правительству, и в случае отказа в доверии также может быть распущена Президентом.

В практике деятельности Думы была ситуация, когда после выражения недоверия Правительству в связи с трагическими событиями в Буденновске перед Думой на следующий же день был поставлен вопрос о доверии Правительству. Палата оказалась перед нелегким выбором: сознательно пойти на самороспуск либо продемонстрировать свою полную беспринципность. Кризис власти в данном случае был разрешен путем взаимных уступок: Дума фактически аннулировала свое первоначальное голосование о недоверии, а Председатель Правительства отозвал письмо с постановкой вопроса о доверии Правительству.

Перед проблемой необычайной легкости своего роспуска Дума была вынуждена принять меры «процедурной самозащиты». Согласно ее Регламенту при постановке вопроса о доверии Правительству Дума вправе взять время для проведения правовой экспертизы и изучения фактических обстоятельств, послуживших основанием для постановки вопроса о доверии. При голосовании по данному вопросу первой голосуется формулировка, внесенная Председателем Правительства, — «Выразить доверие Правительству Российской Федерации». Если решение не принято, на голосование ставится другая формулировка: «Отказать в доверии Правительству Российской Федерации». Если решение ни по одной из альтернативных формулировок не принято, рассмотрение вопроса прекращается.

Совершенно очевидно, что Регламент Думы создал в данном случае «процедурный тупик», позволяющий уйти от принятия какого-либо решения. Однако, учитывая правовую незащищенность Думы, существование подобной самозащиты оправданно.

Рассмотренные конституционные нормы о роспуске Думы свидетельствуют, по нашему мнению, о серьезном нарушении баланса властей в Конституции, явном доминировании президентской власти над представительной. Указанная особенность Конституции РФ связана, безусловно, с историческими обстоятельствами ее принятия: президентско-парламентским кризисом сентября — октября 1993 г. Однако избранный метод решения проблемы — чрезмерное усиление президентской власти при существенном ослаблении правовых позиций парламента — вряд ли дальновиден.

Исаков В.Б., доктор юридических наук, профессор.

Опубликовано: Конституционное право России: Учебник для вузов под ред. Кокотова А.Н. и Кукушкина М.И. / М., Юрист, 2003. 538 с.; 2-е издание: 2004. 538 с.; 3-е издание: 2006. 538 с.